



JURNAL MANAJEMEN KEUANGAN PUBLIK

mkp

MENYOAL DUALISME KEBIJAKAN PENYETORAN PENERIMAAN NEGARA SEKTOR HULU MINYAK DAN GAS BUMI

Puji Wibowo

Politeknik Keuangan Negara STAN]

Alamat Korespondensi: puji.wibowo@pknstan.ac.id

INFORMASI ARTIKEL

Diterima Pertama
12 Juli 2017

Dinyatakan Diterima
30 Juli 2017

KATA KUNCI:

earning process, hulu migas, kontrak kerjasama,
penyetoran

KLASIFIKASI JEL:

H27, H32, H61, Q38

ABSTRAK

Transfer or payment policy of national revenue from upstream oil and gas has been interesting to discuss for years. The main issue of this policy is Indonesian government has recognized two models of transfer in oil and gas revenue for national account, which are direct and indirect transfer to national account. Direct transfer is dedicated for oil revenue from Pertamina in Rupiahs, while indirect transfer allows foreign currency (dollars) payments from other sources. This dual policies result in liquidity issues regarding government's ability to cover liabilities in upstream oil mandated by Production Sharing Contracts (PSC) and regulation. Another issue has been intensively debated with external auditors is national revenue delayed during earning process. By reviewing current business process based on a number of regulations and interviewing with several middle management officers in the Ministry of Finance, we propose two options to consider. First, direct transfer or one-step transfer is modified by gathering all revenue sources from upstream oil and gas either in Rupiahs or dollars. The second model, indirect transfer or two-step transfer gathering all payments from oil and gas lifting in dollars. By considering fiscal impacts of these two alternative payment models, we conclude that the second model is preferable than the first scheme.

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kegiatan usaha hulu migas merupakan industri strategis di tanah air yang sarat dengan risiko kegagalan bisnis. Dalam hal ini, Pudyantoro (2013) menjelaskan bahwa yang dapat dipastikan dari kegiatan hulu migas adalah ketidakpastian menemukan cadangan yang berdampak pada proses bisnis. Semakin tinggi tingkat ketidakpastian, semakin tinggi pula probabilitas investor mendapatkan hasil nihil. Terlebih, cadangan migas di tanah air lebih banyak berlokasi di laut dalam sehingga untuk penemuan cadangan migas terbukti (*proven reserved*) menuntut biaya yang sangat mahal.

Tingginya risiko bisnis dan kebutuhan dana yang sangat besar mendorong Pemerintah untuk membuka pintu kerja sama dengan pihak swasta dalam pengelolaan tambang minyak dan gas bumi. Kerjasama pengelolaan migas tersebut dikemas dalam sebuah kontrak kerjasama yang populer dengan istilah kontrak kerjasama (KKS) atau *production sharing contract* (PSC). Melalui skema PSC, Wibowo (2017) menjelaskan bahwa Pemerintah memiliki beberapa keuntungan. Pertama, Pemerintah hanya perlu menyediakan wilayah kerja untuk dikelola oleh kontraktor kontrak kerjasama (KKKS) tanpa mengeluarkan dana sama sekali. Kedua, kepemilikan sumber daya alam migas pun masih berada di tangan Pemerintah sampai pada titik serah. Adapun keunggulan ketiga, Pemerintah tidak perlu mengeluarkan penggantian biaya operasional migas apabila sumur migas yang dikelola oleh kontraktor tidak menghasilkan *lifting* migas secara komersil. Keempat, semua aset yang dibeli oleh kontraktor migas menjadi hak milik Pemerintah sejak tiba di tanah air. Dengan skema PSC ini, Pemerintah tidak menanggung exposure APBN terkait kegiatan eksplorasi dan eksploitasi migas. Disamping itu, keunggulan lain dari skema PSC adalah pilihan atas model PSC karena skema ini tetap mensaratkan Pemerintah selaku tuan rumah mempunyai kewenangan manajemen (Lubiantara 2012).

Di sisi lain, klausul yang diatur di dalam PSC setidaknya memberikan keuntungan ganda bagi KKKS (Wibowo 2017). Pertama, kontraktor migas akan memperoleh pengembalian seluruh biaya operasional yang dikeluarkan apabila *lifting* migas memenuhi aspek ekonomis. Dalam kondisi ini, KKKS akan memperoleh jaminan pengembalian modal selama jangka waktu kontrak (20-30 tahun). Kedua, perusahaan migas akan memperoleh fasilitas fiskal berupa pembebasan dan penangguhan (*assume and discharge*) atas pajak-pajak tidak langsung dan pungutan lainnya.

Terkait dengan pelaksanaan kebijakan *assume and discharge* (A&D) di atas, Pemerintah harus menyediakan sejumlah dana tertentu setiap tahunnya.

Dana tersebut digunakan untuk membayar dan/atau mengganti beban perpajakan dan pungutan lainnya dari kontraktor migas. Dana dimaksud selama ini dialokasikan dari uang hasil penjualan *lifting* migas bagian negara (penerimaan migas) yang ditampung dalam Rekening Nomor 600.000411980 (Rekening Migas) pada Bank Indonesia.

Wibowo (2017) berpendapat bahwa ditinjau dari perspektif pendapatan negara, sektor hulu migas memiliki beberapa atribut penting. Pertama, potensi pendapatan negara dari kegiatan usaha hulu migas berbasis kontrak yang disepakati oleh Pemerintah dan KKKS. Kedua, sumber pendapatan negara utamanya berasal dari uang hasil penjualan *lifting* migas bagian negara. Ketiga, Pemerintah berhak atas jenis pendapatan negara *non-lifting* sepanjang disepakati dalam kontrak, seperti pendapatan dalam bentuk bonus atau komitmen pasti. Keempat, dengan adanya kebijakan desentralisasi fiskal, pendapatan negara dari *lifting* migas juga menjadi sumber pendapatan pemerintah daerah dalam bentuk dana bagi hasil.

Dana hasil penjualan *lifting* migas bagian negara pada praktiknya tidak hanya ditampung di dalam Rekening Migas. Sebagian hak negara yang bersumber dari volume migas yang dijual kepada pembeli tersebut (khususnya Pertamina) disetor langsung ke kas negara dalam bentuk Rupiah sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Adapun dana yang ditampung di dalam Rekening Migas (berbentuk valas), akan disetor ke kas negara secara periodik setelah memperhitungkan kewajiban Pemerintah sektor hulu migas dalam rangka pelaksanaan prinsip A&D. Dualisme mekanisme penyetoran tersebut diatur di dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 41 Tahun 1982 tentang Kewajiban dan Tata Cara Penyetoran Pendapatan Pemerintah dari Hasil Operasi Pertamina Sendiri dan *Kontrak Production Sharing*. Meski PP tersebut merupakan peraturan pelaksanaan dari UU Nomor 8 Tahun 1971 tentang Pertamina (telah dicabut dengan terbitnya UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi), namun hingga sekarang PP tersebut masih dinyatakan berlaku.

Persoalan yang kerap kali muncul di dalam dualisme penyetoran PNBP Migas adalah terkait aspek likuiditas dan akuntansi. Persoalan likuiditas timbul karena terpisahnya rekening pengumpulan dana (*fund pooling*) penerimaan migas, yaitu di Rekening Kas Umum Negara (RKUN) dalam Rupiah dan Rekening Migas dalam USD. Tingkat likuiditas pemerintah perlu dipertahankan dalam level yang mencukupi agar kewajiban pemerintah sektor migas dapat diselesaikan melalui Rekening Migas. Dengan semakin banyaknya penyetoran PNBP migas dalam bentuk rupiah ke RKUN, mengindikasikan bahwa dana yang disetor dalam bentuk valas ke Rekening Migas mengecil. Di tahun 2016, PNBP migas dalam bentuk rupiah tercatat sebesar Rp35,9 triliun, sementara dana penerimaan migas dalam valas yang berasal dari Rekening Migas

hanya tercatat ekuivalen Rp31,7 trilyun. Adapun dana yang harus dikeluarkan untuk kewajiban sektor migas di tahun yang sama dilaporkan sebesar ekuivalen Rp31,8 trilyun, belum termasuk utang sebesar Rp6,7 trilyun.

Aspek likuiditas menjadi persoalan menarik mengingat dana yang dipergunakan untuk menyelesaikan kewajiban sektor migas sangat terbatas, yakni hanya bersumber dari hasil penjualan *lifting* migas bagian negara yang masuk ke Rekening Migas. Oleh karena itu, tingkat likuiditas penyelesaian kewajiban dimaksud bergantung sepenuhnya pada kinerja kegiatan usaha hulu migas dan tingkat kepatuhan wajib bayar dalam menyelesaikan piutang negara ke Rekening Migas. Berbeda halnya dengan kewajiban Pemerintah non hulu migas yang diselesaikan melalui Rekening Kas Umum Negara (RKUN). Sepanjang dana di RKUN tersedia dan masih terdapat pagu anggaran, maka Pemerintah dapat menyelesaikan kewajiban atau komitmen kepada pihak ketiga.

Aspek penting berikutnya adalah terkait pertanggungjawaban PNBP migas berbasis akrual. Salah satu temuan BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) TA 2015 adalah mengenai pengeluaran dari Rekening Migas yang dilakukan tidak melalui mekanisme APBN. BPK-RI menyarankan agar Menteri Keuangan meninjau kembali kebijakannya atas penggunaan Rekening Migas secara langsung tanpa melalui mekanisme APBN.

Isu ini sebelumnya telah diangkat pula dalam temuan BPK dalam LHP LKBUN 2013 menyatakan perlunya “menetapkan payung hukum yang diperlukan dalam upaya pengamanan penerimaan Negara dari hasil penjualan migas bagian Negara sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 31 ayat (5) UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas), yang didalamnya termasuk antara lain mekanisme offsetting hasil penjualan migas dengan DMO Fee KKKS”.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, Penulis bermaksud melakukan penelitian dengan fokus permasalahan apakah mekanisme penyetoran penerimaan negara dari kegiatan usaha hulu migas saat ini masih ideal? Adakah alternatif kebijakan penyetoran penerimaan migas dengan tetap memperhatikan kekhususan maupun karakteristik industri hulu migas? Adapun penerimaan negara yang menjadi topik penelitian ini adalah penerimaan negara di luar pajak yang bersumber dari volume *lifting* migas bagian negara sebagai pelaksanaan PSC.

2. KERANGKA TEORI

PNBP pada prinsipnya merupakan hak negara atau pemerintah pusat di luar perpajakan. Hak negara yang berasal dari kegiatan usaha hulu migas, secara

konsitusi diatur di dalam UU Migas. Pasal 31 mengatur bahwa negara memperoleh pajak dan PNBP. Hak negara yang berasal dari PNBP dinyatakan secara jelas di dalam Pasal 31 ayat (3) bahwa PNBP yang dihasilkan terdiri dari (i) bagian negara, (ii) pungutan negara yang berupa iuran tetap dan iuran eksplorasi dan eksploitasi, dan (iii) bonus-bonus. Penerimaan negara yang berasal dari volume *lifting* migas pada prinsipnya merupakan bagian negara. Di dalam penjelasan Pasal 31 ayat (3) dinyatakan bahwa bagian negara merupakan bagian produksi yang diserahkan oleh badan usaha atau Bentuk Usaha Tetap (BUT) kepada negara sebagai pemilik sumber daya minyak dan gas bumi. Mekanisme penyerahan bagian produksi tersebut termasuk bagaimana Pemerintah menjual bagian produksinya kepada pembeli, diatur oleh Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Migas (SKK Migas) yang berkoordinasi dengan Direktorat Jenderal Migas, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (KESDM). Hasil penjualan atas *lifting* migas tersebut selanjutnya oleh negara setelah pendapatan sumber daya alam minyak bumi dan gas bumi dalam kelompok PNBP.

Pada prinsipnya penyetoran penerimaan negara di luar perpajakan yang berasal dari kegiatan usaha hulu migas dapat dipandang dari dua sisi. Pertama, ditinjau dari sisi mata uang, sedangkan yang kedua ditinjau dari sisi rekening tujuan (*beneficiary account*). Berdasarkan jenis mata uang, dana yang dihasilkan dari kegiatan usaha hulu migas terbagi dua, yakni Rupiah dan USD. Adapun berdasarkan rekening tujuan, dana Rupiah disetorkan langsung ke kas negara (RKUN), sementara dana valas (USD) disetorkan ke Rekening Migas. Hal ini sejalan dengan ketentuan PP Nomor 41 Tahun 1982. PP ini sejatinya disusun untuk mengatur Pertamina yang pada waktu itu berperan ganda baik sebagai regulator maupun operator industri hulu migas.

Pasal 4 ayat (1) PP 41/1982 mengatur bahwa Pertamina diwajibkan untuk menyetor secara langsung seluruh hasil ekspor minyak mentah milik Pemerintah yang berasal dari KPS (sebutan untuk KKS waktu itu) ke Rekening Valuta Asing Departemen Keuangan pada Bank Indonesia setelah diterimanya pembayaran hasil ekspor tersebut. Yang dimaksud dengan Rekening Valuta Asing pada waktu itu adalah Rekening Nomor 600.000411980 pada Bank Indonesia yang selanjutnya lebih populer dengan sebutan Rekening Migas.

Selanjutnya, pasal 4 ayat (2) PP 41/1982 tersebut juga mengatur bahwa Pertamina diwajibkan untuk menyetor nilai minyak mentah milik Pemerintah yang dipergunakan untuk keperluan pembekalan minyak dalam negeri ke Rekening Bendahara Umum Negara (rekening kas negara dalam bentuk Rupiah pada saat

itu) pada Bank Indonesia selambat-lambatnya dalam waktu 1 (satu) bulan terhitung sejak saat pengambilan minyak tersebut.

Di ayat selanjutnya diatur bahwa Pertamina juga diwajibkan untuk menyetor kewajiban lainnya yang terhutang yang merupakan bagian Pemerintah dalam rangka KKS ke Rekening Bendahara Umum Negara dan ke Rekening Valuta Asing Departemen Keuangan pada Bank Indonesia masing-masing untuk penyetoran dalam Rupiah dan Valuta Asing, selambat-lambatnya satu bulan terhitung sejak saat terjadinya kewajiban tersebut. Oleh karena itu, dualisme mekanisme penyetoran hak negara dari kegiatan usaha hulu migas di luar perpajakan sebenarnya telah berlangsung lama.

PP 41/1982 hanya mengatur mengenai tata cara perhitungan dan penyetoran hak negara dari kegiatan usaha hulu migas. PP tersebut tidak mengatur bagaimana seharusnya Pemerintah menggunakan dana yang ditampung di dalam Rekening Migas tersebut. Pengaturan mengenai penggunaan dana di dalam Rekening Migas baru hadir di tahun 2009 melalui penerbitan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 113/PMK.02/2009 tentang Rekening Minyak dan Gas Bumi.

Pengelolaan dana yang ditampung di dalam Rekening Migas pada akhirnya berjalan sangat dinamis. Setelah PMK 113 Tahun 2009 terbit, Kementerian Keuangan melakukan penyempurnaan beberapa kali, terakhir dengan PMK Nomor 178/PMK.02/2015. Ketentuan PMK 178 Tahun 2015 antara lain mengatur bahwa penerimaan pada Rekening Migas berasal dari Bagian Pemerintah dari Sumber Daya Alam (SDA) yang berupa hasil penjualan minyak mentah, gas alam, dan *overlifting* KKKS. Yang dimaksud dengan *overlifting* KKKS adalah kontraktor migas mengambil *lifting* tahun sebelumnya lebih tinggi dari proporsi yang diatur di dalam KKS, sehingga harus dikembalikan ke negara dalam bentuk tunai.

Selanjutnya, dana yang tersedia di Rekening Migas tersebut dipergunakan untuk melakukan penyelesaian kewajiban sektor migas dan penyetoran PNBPN SDA Migas ke RKUN. Kewajiban sektor migas yang didanai dari Rekening Migas meliputi Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), *reimbursement* Pajak Pertambahan Nilai (PPN), dan pajak daerah (pajak penerangan jalan, pajak air tanah, dan pajak air permukaan). Adapun pengeluaran non perpajakan terdiri dari *Domestic Market Obligation* (DMO) fee, *underlifting* KKKS (dalam hal ini Pemerintah yang mengambil lebih), *fee* kegiatan hulu minyak dan gas bumi, dan kewajiban lainnya (Affan dan Yudianto 2010).

Penampungan dana di Rekening Migas sebenarnya tidak steril dari permasalahan. Murwanto, *et al.* (2006) menyatakan bahwa tujuan

pengelolaan uang negara antara lain untuk meminimalisasi kas menganggur (*idle cash*) dan mempercepat penyetoran negara. Percepatan penyetoran negara dibutuhkan agar dana dapat segera dipergunakan untuk membiayai kegiatan Pemerintah. Pada praktiknya selama ini, manajemen kas di Rekening Migas menimbulkan *idle cash* karena sejumlah persoalan. Wibowo (2010) menjelaskan bahwa keterlambatan atas pemrosesan dan perhitungan pendapatan negara berpotensi menunda capaian pendapatan negara yang terkait dengan pengelolaan SDA migas.

Lebih lanjut, terkait dengan unsur pengeluaran negara, Pemerintah perlu melakukan perhitungan yang cermat atas saat yang tepat untuk melunasi kewajibannya. Pemerintah dapat saja melunasi kewajibannya lebih cepat atau lebih lambat jika memang hal tersebut lebih menguntungkan (Murwanto, *et al.* 2006).

Dengan terbitnya PMK yang mengatur Rekening Migas, maka dipandang perlu untuk menerbitkan ketentuan formal yang mengatur mekanisme penyelesaian untuk masing-masing kewajiban sektor migas. Pembayaran PBB Migas diatur di dalam PMK Nomor 26/PMK.03/2015, pembayaran DMO fee dan *underlifting* KKKS diatur di dalam PMK Nomor 230/PMK.02/2015, *reimbursement* PPN diatur di dalam PMK Nomor 158/PMK.02/2016, dan pajak daerah diatur di dalam PMK Nomor 9/PMK.02/2016. Untuk peraturan perundangan yang mengatur *fee* penjualan migas bagian negara, sampai saat ini masih dalam pembahasan intensif internal Pemerintah.

Terlepas dari perangkat hukum yang dapat dianggap relatif lengkap dari sisi pengeluaran dana di Rekening Migas, mekanisme penyetoran yang diatur di dalam PP 41 Tahun 1982 masih menyisakan sejumlah persoalan. Polemik yang sering menjadi bahan diskusi berkepanjangan dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) antara lain mengenai relevansi pengaturan penerimaan migas dengan ketentuan peraturan di bidang PNBPN. PP 41 Tahun 1982 terbit jauh sebelum diluncurkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Isu yang sering hangat diperdebatkan adalah mengenai dua hal yaitu jatuh tempo dan ketentuan denda. Di dalam PP 41 Tahun 1982 jatuh tempo penyetoran hak negara secara umum ditetapkan satu bulan untuk pengambilan minyak mentah domestik yang dikirim ke kilang Pertamina. Adapun jatuh tempo untuk setoran ke Rekening Migas dalam valas tidak diatur secara eksplisit. Oleh karena itu, terdapat *unequal treatment* antara setoran Rupiah dan valas.

Di sisi lain, ketentuan jatuh tempo akan berkorelasi terhadap denda. UU PNBPN dan peraturan pelaksanaannya, antara lain PP Nomor 29 Tahun 2009

mengatur bahwa terhadap pendanaan pembayaran (pembayaran PNBP melampaui jatuh tempo-30 hari), wajib bayar akan dikenakan denda 2 persen dari bagian yang terutang. Ketentuan ini tidak diatur secara tegas di dalam PP 41 Tahun 1982. Mengingat kegiatan usaha hulu migas berbasis KKS, pengaturan mengenai denda seyogianya juga diatur di dalam kontrak yang disepakati oleh Pemerintah dan kontraktor migas.

Problem berikutnya yang sering dipersoalkan oleh BPK dalam proses pemeriksaan LKPP adalah tertundanya realisasi pendapatan negara. Pengeluaran dana berupa penyetoran PNBP SDA migas ke RKUN dilakukan secara periodik (umumnya bulanan) setelah dana untuk kewajiban Pemerintah yang akan dikeluarkan dari Rekening Migas dialokasikan dan/atau dibayarkan kepada *beneficiaries*. Perhitungan hak dan kewajiban negara dari kegiatan usaha hulu migas, untuk selanjutnya menyetorkan hasil neto perhitungan ke RKUN dikenal dengan mekanisme *earning process*. Mekanisme inilah yang sering dikenal dengan asas neto penerimaan migas. Tertundanya realisasi pendapatan negara seringkali juga disebabkan oleh jenis setoran dan nama wajib bayar penyetor yang kerap kali tidak teridentifikasi secara jelas. Demikian isu yang sering muncul dalam LHP BPK dalam lima tahun terakhir.

Penggunaan dana hasil penjualan migas bagian negara dari Rekening Migas untuk menyelesaikan kewajiban sektor hulu migas dapat dikatakan sebagai *uncommon practice*. Dana di Rekening Migas pada prinsipnya merupakan cikal bakal PNBP migas karena harus memperhitungkan terlebih dahulu tagihan yang harus diselesaikan dalam rangka pelaksanaan skema A&D. Mengenai penggunaan dana PNBP sebenarnya diatur bahwa pada prinsipnya instansi yang mengelola PNBP dapat menggunakan sebagian dana dari PNBP yang dihasilkan. Sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 8 UU PNBP, dana tersebut dapat digunakan sebagian untuk jenis kegiatan tertentu. Dengan tetap memenuhi ketentuan mekanisme APBN dan penyetoran secepatnya ke kas negara, sebagian dana dari suatu jenis PNBP dapat digunakan untuk kegiatan tertentu seperti (a) penelitian dan pengembangan teknologi; (b) pelayanan kesehatan; (c) pendidikan dan pelatihan; (d) penegakan hukum; (e) pelayanan yang melibatkan kemampuan intelektual tertentu; dan (f) pelestarian sumber daya alam.

Dualisme mekanisme penyetoran dan penerapan asas neto dalam penerimaan migas tersebut di atas dapat dikatakan tak luput dari persoalan akuntansi. Dana hasil penjualan *lifting* minyak bumi dalam Rupiah yang disetor langsung ke RKUN dapat langsung diakui sebagai pendapatan negara. Hal ini sejalan dengan ketentuan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) sebagaimana dimaksud di dalam PP Nomor 71 Tahun 2010. Sebaliknya, dana yang ditampung di dalam

Rekening Migas, belum dapat dicatat sebagai realisasi pendapatan PNBP. Hal ini karena Rekening Migas bukan merupakan *revenue recognition point* dalam sistem akuntansi pemerintah pusat. Ketentuan pengakuan pendapatan PNBP migas diatur secara jelas dan tegas dalam PMK Nomor 124/PMK.02/2016 tentang Petunjuk Teknis Akuntansi Penerimaan Negara Bukan Pajak dari Kegiatan Usaha Hulu Migas. Implikasi akuntansi yang berbeda antara setoran Rupiah ke RKUN dan setoran valas ke Rekening Migas berujung pada persoalan ketersediaan dana untuk penyelesaian kewajiban sektor hulu migas. Apakah dana yang sudah disetor sebagai PNBP dapat 'digunakan' untuk membayar kewajiban sektor hulu migas? Pertanyaan ini relevan mengingat manakala dana di dalam Rekening Migas tidak berada dalam jumlah yang memadai untuk penyelesaian kewajiban Pemerintah sektor hulu migas, apa yang sebaiknya dilakukan oleh Pemerintah? Isu inilah yang seyogianya dapat didiskusikan bersama antara Pemerintah dengan BPK agar memperoleh kesepahaman dan bahkan mungkin kesepakatan.

Dengan adanya mekanisme *billing* dalam Sistem Informasi PNBP Online (SIMPONI) yang terintegrasi dengan Modul Penerimaan Negara Generasi 2 (MPN G2), penyetoran pendapatan PNBP ke RKUN harus dilakukan melalui bank persepsi dengan terlebih dahulu melakukan input data untuk *create billing*. Mekanisme ini ditempuh antara lain agar Kementerian Keuangan memperoleh data wajib bayar dan jenis setoran PNBP yang selama ini kerap kali menjadi persoalan. Setoran pendapatan negara melalui MPN G2 akan disahkan oleh negara dalam bentuk penerbitan Nomor Transaksi Penerimaan Negara (NTPN). Penyetoran dana hasil kegiatan usaha hulu migas Rekening Migas tidak memperoleh NTPN karena belum dianggap sebagai pendapatan negara. Bahkan, ketika terdapat sisa dana dalam periode tertentu untuk dipindahbukukan ke RKUN sebagai PNBP migas, pendapatan tersebut tidak memperoleh NTPN sebagaimana setoran langsung ke RKUN melalui bank persepsi.

3. METODOLOGI PENELITIAN

Penulis menggunakan metode riset kualitatif dengan menggunakan data sekunder dan data primer. Analisis deskriptif atas proses bisnis penyetoran penerimaan migas dilakukan melalui tinjauan literatur dan wawancara. Literatur yang dikaji oleh penulis antara lain berupa data sekunder yang terdiri dari LHP BPK atas LKPP dan LKBUN, buku-buku terkait kegiatan usaha hulu migas, PNBP, ketentuan perundangan di bidang keuangan negara, dan artikel ilmiah. Adapun data primer diperoleh dari wawancara yang dilakukan dengan para pihak yang mengangani langsung penatausahaan setoran penerimaan migas di Kementerian Keuangan.

Objek penelitian ini adalah Direktorat Penerimaan Negara Bukan Pajak Direktorat Jenderal Anggaran (Dit. PNBP-DJA) yang mempunyai tugas dan fungsi dalam monitoring setoran PNBP Migas dan Direktorat Pengelolaan Kas Negara Ditjen Perbendaharaan yang antara lain berwenang atas pengeluaran dana dari Rekening Migas.

4. HASIL PENELITIAN

Sumber penerimaan migas saat ini masih berasal dari penerimaan Rupiah dan valas (USD). Penerimaan migas dalam bentuk rupiah disetorkan oleh PT Pertamina (Persero) selaku pembeli utama minyak mentah bagian negara. Setoran dimaksud dilakukan ke kas negara melalui bank persepsi. Mekansime penysetoran melalui bank persepsi telah sejalan dengan ketentuan perundangan yang mengatur penerimaan negara secara elektronik. Disamping itu, setoran dalam bentuk Rupiah sebenarnya juga merupakan hal yang disepakati dalam kontrak antara SKK Migas dengan PT Pertamina (Persero) selaku penjual migas bagian negara yang ditunjuk oleh Pemerintah. Kesepakatan tersebut dituangkan dalam *Seller Appointment Agreement* (SAA) yang memuat keseluruhan hak dan kewajiban antara SKK Migas dengan PT Pertamina (Persero) terkait penjualan *lifting* migas bagian negara, khususnya yang berasal dari volume minyak mentah dan kondensat.

Adapun penerimaan dalam bentuk valas yang disetorkan ke Rekening Migas berasal dari hasil penjualan *lifting* minyak bumi ke kilang non Pertamina, *lifting* gas bumi, dan setoran *overlifting* KKKS. Setoran tersebut menjadi sumber pendanaan Pemerintah dalam menyelesaikan kewajiban sektor migas yang berupa insentif perpajakan dan non perpajakan. Namun demikian, menurut penulis, sumber pendanaan untuk penyelesaian kewajiban sektor hulu migas sebenarnya tidak hanya bersumber dari Rekening Migas. Hal ini karena ketentuan A&D tidak membedakan sumber dana penyelesaian apakah berasal dari Rupiah di RKUN maupun USD di Rekening Migas. Kedua setoran tersebut pada prinsipnya merupakan bagian negara dari kegiatan usaha hulu migas yang berasal dari penjualan *lifting* migas. Kondisi ini yang selalu memunculkan persoalan baik dari aspek hukum keuangan negara maupun likuiditas.

4.1. Permasalahan

Persoalan aspek hukum keuangan negara muncul karena dua tempat penysetoran yang berbeda (RKUN dan Rekening Migas) berdampak pada klasifikasi jenis penerimaan negara. Setoran hak negara dari *lifting* migas ke RKUN melalui bank persepsi dapat ditetapkan atau diakui sebagai PNBP migas dengan terbitnya NTPN. Hal ini merupakan konsekuensi dari penerapan basis kas untuk pengakuan realisasi pendapatan APBN. Dengan

masuknya dana *lifting* migas di RKUN sebagai pendapatan negara, dana tersebut merupakan *general fund* bagi Pemerintah untuk mendanai kegiatan pemerintahan. Tidak ada ketentuan hingga saat ini bahwa dana yang telah disetorkan ke RKUN sebagai PNBP migas dapat digunakan untuk kegiatan tertentu sebagaimana diperkenankan di dalam UU PNBP.

Beda halnya dengan setoran valas ke Rekening Migas. Setoran tersebut dari perspektif hukum keuangan negara belum dapat dianggap sebagai PNBP. Sesuai penjelasan pejabat penatausahaan PNBP migas di DJA, setoran valas dari *lifting* migas bagian negara belum sepenuhnya menjadi hak negara karena di dalamnya masih terdapat hak-hak kontraktor dan hak pemerintah daerah serta pihak lain, yang harus dialokasikan atau disisihkan terlebih dahulu. Setoran dana valas ke Rekening Migas sering disebut dengan penerimaan migas, oleh karena itu penerimaan migas belum dapat diklasifikasikan sebagai pendapatan negara (PNBP). Dengan tidak terpenuhinya kriteria sebagai PNBP, penerimaan migas menjadi jenis penerimaan negara yang memperoleh 'kekhususan'. Terlebih penerimaan migas dimaksud berasal dari pelaksanaan KKS. Ketentuan yang diatur di dalam KKS dapat dipandang sebagai *lex specialis* oleh sebgaiian praktisi keuangan negara.

'Kekhususan' yang sering dianggap identik dengan penerimaan migas dengan KKS-nya antara lain meliputi ketentuan jatuh tempo dan pengenaan sanksi denda administrasi atas keterlambatan pembayaran. Penerimaan migas tidak sepenuhnya berkiblat pada ketentuan perundangan di bidang PNBP. Oleh karena itu, menurut pejabat penatausahaan penerimaan migas, norma jatuh tempo dan sanksi denda seringkali tidak sejalan dengan ketentuan PNBP. Sebagai contoh, ketentuan penysetoran untuk hak negara yang berasal dari kilang LNG dapat ditetapkan lebih dari 30 hari sejak pengiriman, sepanjang diatur di dalam SAA dan kontrak Perjanjian Jual Beli Gas (PJBG).

Disamping itu, keterlambatan penysetoran *overlifting* KKKS juga tidak berdampak pada pengenaan denda. Hal ini karena adanya penerapan asas resiprokal di dalam KKS, dimana apabila sanksi keterlambatan dikenakan untuk *overlifting* KKKS, seyogianya sanksi serupa juga dikenakan untuk *overlifting* Pemerintah (*underlifting* KKKS). Praktik yang demikian pernah dipersoalkan dalam proses pemeriksaan LKPP oleh BPK. Menurut BPK, perlu dibuat suatu mekanisme formal yang memastikan bahwa hak negara dapat diterima pada waktunya dan menihilkan kerugian negara. Ketiadaan norma sanksi denda atas keterlambatan penysetoran *overlifting* KKKS dapat dianggap merugikan negara karena uang negara tidak dapat diterima sesuai waktunya dan Pemerintah tidak menerima kompensasi atas keterlambatan dimaksud.

Dengan adanya ketidaklaziman praktik pengelolaan penerimaan negara di atas, timbul

pertanyaan bahwa sebenarnya penerimaan migas tersebut diklasifikasikan dalam kelompok pendapatan negara yang mana? Mengingat pendapatan negara dalam APBN hanya terdiri dari pajak, PNB, dan hibah, maka penerimaan migas, menurut penulis, tidak dapat dikelompokkan ke dalam salah satu item pendapatan negara di atas. Yang paling mendekati adalah bahwa penerimaan migas yang disetor ke Rekening Migas merupakan sebuah potensi PNB migas. Penerimaan migas dapat menghasilkan PNB manakala hasil perhitungan antara hak dan kewajiban Pemerintah sektor hulu migas (penerimaan migas neto) dalam periode satu tahun anggaran menghasilkan saldo positif. Sebaliknya, apabila dana yang tersedia di Rekening Migas tidak dapat sepenuhnya menutup kewajiban sektor hulu migas, maka penerimaan migas dalam satu tahun anggaran tidak dapat ditransfer ke RKUN sebagai PNB migas. Isu likuiditas ini yang kerap kali berujung pada praktik *window dressing* akuntansi pada akhir tahun berupa koreksi pembukuan (reklasifikasi akun pendapatan).

Persoalan likuiditas memang terutama disebabkan oleh adanya dualisme sistem penyetoran. Setoran rupiah yang langsung ke kas negara melalui bank persepsi dan setoran valas ke Rekening Migas berdampak pada tidak utuhnya dana yang terkumpul di Rekening Migas yang digunakan untuk membayar kewajiban Pemerintah. Sejatinya, kedua dana tersebut baik Rupiah maupun valas, sama-sama digunakan sebagian untuk penyelesaian kewajiban Pemerintah. Belum adanya potensi *opportunity cost* akibat dana yang *idle* di Rekening Migas. Besaran imbalan (remunerasi) yang diperoleh dari Bank Indonesia atas dana tersebut belum sebanding dengan *multiplier effect* yang akan diperoleh apabila dana penerimaan migas dimanfaatkan untuk pendanaan APBN, khususnya untuk percepatan pembangunan infrastruktur.

Polemik atas dualisme kebijakan penyetoran penerimaan migas di atas, menurut penulis, dapat diselesaikan dengan mempertimbangkan dua alternatif berikut ini. Kedua opsi tersebut adalah (i) hak negara dari *lifting* migas disetor seluruhnya ke RKUN melalui bank persepsi (*one-step transfer*) atau (ii) hak negara dari *lifting* migas disetor seluruhnya dalam valas ke Rekening Migas (*two-step transfer*).

4.2. Mekanisme Setoran ke RKUN via Bank Persepsi (*One-Step Transfer*)

Mekanisme *one-step transfer* mensyaratkan bahwa seluruh hasil penjualan *lifting* migas bagian negara disetor ke RKUN melalui bank persepsi baik dalam mata uang Rupiah maupun USD. Model ini mengindikasikan bahwa setoran ke RKUN langsung dapat diakui sebagai pendapatan negara. Hasil penjualan dalam mata uang Rupiah selama ini berasal dari transaksi pengiriman minyak mentah ke kilang PT Pertamina (Persero). Pembayaran yang diterima dari

BUMN yang pernah menjadi raja migas di tanah air ini dicatat sebagai pendapatan PNB SDA minyak bumi. Praktik pembayaran dalam bentuk Rupiah oleh PT Pertamina (Persero) telah berlangsung sejak lama, sehingga kebijakan ini tidak akan berpengaruh terhadap proses bisnis korporasi yang ada di perusahaan tersebut.

Di sisi lain, pembayaran yang diterima dalam bentuk valas umumnya berasal dari transaksi penjualan gas bumi baik berupa *natural gas*, LPG, maupun LPG dan penjualan minyak bumi ke kilang non Pertamina. Dengan tetap mempertahankan nilai valuta asing untuk transaksi gas dan minyak non Pertamina, SKK Migas tidak perlu melakukan amandemen SAA maupun PJBG yang selama ini digunakan oleh wajib bayar sebagai rujukan dalam pembayaran hak negara.

Dari sisi Pemerintah, penggunaan dua mata uang yang berbeda tetap dimungkinkan mengingat saat ini sudah terdapat bank persepsi yang dapat menangani transaksi pendapatan negara dalam bentuk valuta asing. Keunggulan dari mekanisme ini adalah seluruh transaksi penerimaan negara dari kegiatan usaha hulu migas akan memperoleh NTPN sehingga menghasilkan informasi yang lebih valid, terintegrasi dan akuntabel. Dengan penyatuan *fund pooling* ke dalam RKUN melalui bank persepsi juga meniadakan persoalan tertundanya realisasi pendapatan negara. Selama ini, sebagian dana PNB migas tertunda penyetorannya ke RKUN karena harus ditampung terlebih dahulu di Rekening Migas. Tertundanya realisasi pendapatan negara bahkan bisa memakan waktu berbulan-bulan apabila jenis setoran di Rekening Migas tidak teridentifikasi peruntukannya.

Isu penting yang perlu diperhatikan terkait implementasi *one-step transfer* adalah sumber pendanaan bagi Pemerintah untuk menyelesaikan kewajiban sektor migas yang berupa PBB migas, *reimbursement* PPN, pajak daerah, dan *fee* kegiatan usaha hulu migas. Apabila saat ini Pemerintah menggunakan mekanisme *off-budget* dengan mengandalkan dana dari Rekening Migas, maka hal ini tidak lagi dapat ditempuh apabila skema *one-step transfer* diterapkan. Fleksibilitas penggunaan dana di Rekening Migas tidak lagi dapat dinikmati apabila Pemerintah menutup rekening ini dan mengalihkan seluruh sumber pendanaan kewajiban sektor migas kepada mekanisme APBN.

Terdapat dua opsi pendanaan untuk beban Pemerintah sektor migas apabila penyetoran penerimaan migas tidak lagi melalui Rekening Migas. Pilihan kebijakan tersebut adalah berupa skema penggunaan dana PNB ataupun opsi alokasi dana non-PNB (sering dikenal dengan istilah "Rupiah Murni" atau RM) melalui mekanisme APBN. Kedua alternatif kebijakan tersebut berimplikasi pada keharusan penggunaan dokumen anggaran berupa Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Namun

demikian, terdapat dampak fiskal yang perlu dicermati atas dua opsi tersebut. Meningkatnya *mandatory spending* yang besarnya merupakan persentase tertentu dari jumlah belanja Pemerintah Pusat adalah implikasi fiskal yang tidak terhindarkan.

Skema penggunaan dana PNBPN merupakan pilihan yang lebih sulit dibanding dana RM. Sesuai ketentuan UU PNBPN dan PP Nomor 73 Tahun 1999 yang mengatur mekanisme penggunaan PNBPN, instansi pemerintah yang mengelola PNBPN secara prinsip dapat menggunakan sebagian dana PNBPN dengan persetujuan Menteri Keuangan. Penggunaan dana tersebut dimaksudkan untuk mendukung operasional kegiatan layanan masyarakat berbasis PNBPN. Apabila dana PNBPN migas akan digunakan untuk menyelesaikan kewajiban Pemerintah sektor migas, terdapat beberapa atribut yang harus dilengkapi terlebih dahulu.

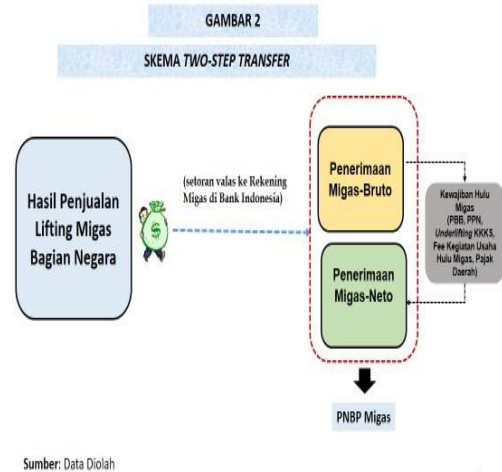
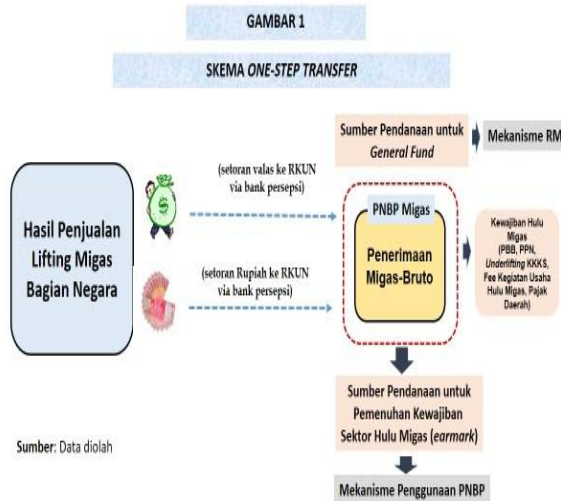
Pertama, atribut hukum. Perlu adanya penegasan di dalam ketentuan perundangan di bidang PNBPN bahwa pendapatan dari hasil penjualan *lifting* migas merupakan PNBPN. Penegasan ini diperlukan mengingat UU PNBPN secara tersirat tidak 'merestui' pendapatan dimaksud sebagai bagian dari PNBPN. Di dalam penjelasan pasal 2 UU PNBPN diperoleh informasi bahwa walaupun sesuai dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Pertamina, di dalam penerimaan minyak dan gas bumi terdapat unsur royalti (merupakan salah satu jenis PNBPN), namun karena di dalamnya terkandung banyak unsur-unsur perpajakan (kewajiban Pemerintah sektor migas), maka penerimaan yang merupakan bagian Pemerintah dari minyak dan gas bumi tidak termasuk jenis PNBPN. Sebaliknya, klaim atas pendapatan minyak dan gas bumi sebagai bagian dari PNBPN justru datang dari UU Migas 2001 dan UU APBN yang terbit setiap tahun. Di sinilah penulis melihat terdapat inkonsistensi hukum yang perlu diluruskan.

Ambiguitas status penerimaan migas dalam klasifikasi PNBPN bahkan didukung dengan fakta bahwa hingga saat ini belum terdapat Peraturan Pemerintah (PP) yang menetapkan pendapatan dari hasil penjualan *lifting* migas sebagai PNBPN. Hal ini tentu saja bertolak belakang dengan ketentuan UU PNBPN bahwa segala pungutan di luar pajak itu ditetapkan dengan PP. Ketiadaan PP untuk jenis dan tarif atas pendapatan hasil penjualan *lifting* migas menyebabkan jenis PNBPN migas ini bagaikan pendapatan negara yang tidak memiliki jati diri. PP yang mengatur jenis dan tarif PNBPN secara umum mengatur tentang jenis-jenis PNBPN yang dipungut oleh Pemerintah, besaran tarif PNBPN, beserta instansi pemungutnya. Oleh karena itu, sulit rasanya dimintakan persetujuan penggunaan kepada Menteri Keuangan sepanjang belum ada PP yang menetapkan pendapatan hasil penjualan *lifting* migas tersebut merupakan suatu jenis PNBPN yang dikelola oleh instansi pemerintah tertentu.

Kedua, terkait mekanisme penggunaan dana PNBPN. Prosedur maupun tata cara penggunaan PNBPN migas akan berujung justifikasi kegiatan mana yang dapat didanai oleh PNBPN sesuai ketentuan UU PNBPN dan PP 73 Tahun 1999. Mengacu ketentuan tersebut, kegiatan tertentu yang dapat didanai dengan PNBPN adalah (a) penelitian dan pengembangan teknologi; (b) pelayanan kesehatan; (c) pendidikan dan pelatihan; (d) penegakan hukum; (e) pelayanan yang melibatkan kemampuan intelektual tertentu; dan (f) pelestarian sumber daya alam.

Menurut penulis, kewajiban pemerintah sektor migas tidak dapat digolongkan sebagai kegiatan yang dapat didanai dengan PNBPN sebagaimana 8 item kegiatan di atas. Kondisi ini dapat dipahami mengingat pada saat penyusunan UU PNBPN tahun 1997 yang silam, diduga pemerintah hanya berusaha mengakomodasi berbagai jenis kegiatan yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah untuk menghasilkan PNBPN. Mengingat penerimaan migas pada waktu itu masih diragukan 'keabsahannya' sebagai PNBPN (karena banyak terdapat unsur perpajakannya), maka kegiatan yang terkait penjualan *lifting* migas bagian negara tidak ditampung dalam kelompok kegiatan yang dapat didanai dengan PNBPN. Oleh karena itu revisi UU PNBPN yang saat ini sedang dibahas di parlemen seyogianya bisa mencari jalan keluar bagi persoalan penerimaan migas baik dari sisi status pendapatannya maupun dari sisi penggunaan dana.

Opsi berikutnya adalah penggunaan dana non PNBPN atau RM. Alternatif ini relatif tidak membutuhkan penegasan hukum karena aturan main maupun kaidah RM lebih lengkap dibanding dengan PNBPN. Apabila RM digunakan untuk membayar kewajiban sektor migas, yang paling dibutuhkan oleh Pemerintah adalah klasifikasi belanja untuk seluruh jenis kewajiban sektor migas baik kewajiban perpajakan maupun non perpajakan. Untuk kewajiban perpajakan, Pemerintah perlu mengkaji kembali dampak belanja APBN untuk *reimbursement* PPN dan PBB migas terhadap proses bisnis pemungutan pajak di tanah air. Apakah dimungkinkan Pemerintah menempuh kebijakan PBB migas Ditanggung Pemerintah (PBB DTP) sebagaimana PPh dapat ditanggung oleh Pemerintah (untuk kasus sektor panas bumi). Secara ringkas, skema *one-step transfer* tersaji pada Gambar 1 berikut ini. Di dalam Gambar 1 tersebut terlihat bahwa *one-step transfer* dapat disebut juga sebagai *direct transfer* karena penyetoran dana langsung disertanya pengakuan pendapatan PNBPN migas.



4.3. Mekanisme Setoran Valas ke Rekening Migas (Two-Step Transfer)

Mekanisme *two-step transfer* mensaratkan bahwa seluruh hasil penjualan *lifting* migas bagian negara disetorkan ke Rekening migas dalam valas USD. Skema ini mengandung pengertian bahwa untuk dicatat sebagai PNPB dalam APBN, diperlukan dua tahap penyetoran. Tahap pertama adalah setoran dari wajib bayar ke Rekening Migas. Tahap kedua adalah, saldo dana penerimaan migas dalam periode tertentu, ditransfer atau dipindahbukukan dari Rekening Migas ke RKUN. Saldo dana penerimaan migas dapat ditransfer ke RKUN apabila dalam periode tertentu tersebut, kewajiban Pemerintah sektor migas sudah dibayar atau diperhitungkan (dialokasikan). Semakin banyak kewajiban yang harus dibayar, semakin kecil PNPB migas yang dapat direalisasikan. Semakin lama proses perhitungan kewajiban Pemerintah sektor migas, kian lama pula tertundanya realisasi pendapatan negara. Secara umum, proses bisnis mekanisme *two-step transfer* dapat dilihat pada Gambar 2 berikut ini. Dari Gambar 2 tersebut terlihat bahwa *two-step transfer* dapat disebut juga sebagai *indirect transfer*. Hal ini karena dana yang ditransfer ke Rekening Minyak dan Gas Bumi tidak serta merta diakui sebagai pendapatan PNPB migas. Dana tersebut akan ditransfer ke RKUN dan diakui sebagai pendapatan negara setelah Pemerintah mengalokasikan atau membayar kewajibannya.

Pengalihan tempat setoran untuk hasil penjualan *lifting* minyak bumi dalam bentuk Rupiah (kewajiban Pertamina) yang semula langsung ke RKUN menjadi ke Rekening Migas dalam valas USD juga tidak luput dari potensi permasalahan. Adanya keharusan setoran dari PT Pertamina (Persero) dari semula mata uang Rupiah menjadi mata uang USD sedikit banyak akan mempengaruhi tingkat permintaan mata uang USD di dalam negeri. Disamping itu, SAA yang mengatur yang antara lain mengatur mekanisme penyetoran hak negara dari *lifting* minyak bumi oleh PT Pertamina (Persero) dengan sendirinya perlu diamandemen.

Dibandingkan dengan mekanisme *one-step transfer*, skema *two-step transfer* menurut penulis lebih layak untuk dipertimbangkan. Hal ini karena konsekuensi atas implementasi skema *full transfer* dalam valas tidak banyak berimplikasi pada postur APBN. Disamping itu, skema ini lebih meningkatkan tingkat likuiditas dan kemudahan analisis kinerja penerimaan negara hulu migas. Seluruh hak negara dapat sepenuhnya dipantau melalui Rekening Migas.

Namun demikian, alternatif *two-step transfer* ini perlu didukung dengan sistem informasi yang andal demi kemudahan monitoring penerimaan migas. Selama ini, menurut penjelasan pejabat penatausahaan penerimaan migas, monitoring setoran dilakukan melalui dokume rekening Koran yang diperoleh dari Direktorat Pengelolaan Kas Negara secara periodic (minimal satu bulan sekali). Sistem monitoring juga harus tetap didukung dengan kodifikasi pembayaran sebagaimana *billing system* yang diterapkan SIMPONI. Sistem informasi di Kementerian Keuangan tersebut perlu juga diintegrasikan dengan sistem lain yang ada pada *stakeholders* terkait seperti SKK Migas dan Ditjen Migas. Sejak tahun 2014, telah dilaksanakan pembangunan sistem informasi terintegrasi antara SKK Migas dengan Kementerian Keuangan (Ditjen Anggaran, Ditjen Pajak, dan Ditjen Kekayaan Negara). Belakangan hari, Ditjen Perimbangan Keuangan dan

Ditjen Migas turut serta dalam proses pengembangan sistem informasi dimaksud.

Kehadiran sistem informasi dimaksud perlu dilengkapi pula dengan peraturan formal yang mengatur kewenangan dan tanggung jawab masing-masing pihak, khususnya dalam hal pemanfaatan dan pertukaran data. Tantangan yang dihadapi barangkali adalah percepatan verifikasi tagihan kewajiban sektor migas agar dana di Rekening Migas dapat segera ditransfer ke RKUN sebagai pendapatan PNBPN migas.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian kami dapat disimpulkan bahwa pada prinsipnya dualisme kebijakan penyetoran migas masih menyisakan persoalan hingga saat ini. Permasalahan yang sering dibicarakan bersama auditor BPK antara lain berupa kebijakan yang perlu ditempuh Pemerintah apabila dana di Rekening Migas tidak dapat sepenuhnya digunakan untuk membayar kewajiban sektor migas. Apakah praktik koreksi akuntansi tiap akhir tahun akan menjadi sebuah kelaziman atau sesuatu yang sebenarnya dapat dihindari di kemudian hari.

Untuk mengakhiri dualisme dimaksud, terdapat dua opsi penyatuan dana penerimaan migas. Pilihan kebijakan tersebut adalah apakah seluruh dana disetor ke RKUN melalui bank persepsi atau disetorkan ke Rekening Migas. Pengalihan setoran dari Rekening Migas ke RKUN akan memunculkan isu penggunaan dana apakah menempuh jalur rezim PNBPN atau keuangan negara pada umumnya (RM). Disamping masalah status PNBPN migas yang perlu dipayungi dengan landasan hukum yang kuat. Adapun pengalihan setoran dari RKUN ke Rekening Migas akan berdampak pada potensi meningkatnya permintaan mata uang USD di tanah air. Apakah cukup signifikan? Hal ini sangat tergantung dengan perkembangan harga minyak mentah Indonesia dan *lifting* migas.

6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Perbaikan kebijakan penyetoran penerimaan migas mensyaratkan penyempurnaan regulasi khususnya di bidang PNBPN. Norma hukum yang perlu diperkuat antara lain mengenai status penerimaan migas dalam bingkai PNBPN nasional, tata cara penyetoran, dan penggunaan PNBPN. Peraturan Pemerintah yang merupakan amanah pasal 31 ayat (5) UU Migas perlu segera disusun. Hal ini sekaligus untuk menjalankan rekomendasi BPK.

Adapun opsi yang ditawarkan di dalam hasil penelitian ini berupa *one-step* dan *two-step transfer* perlu didiskusikan lebih lanjut dengan para pemangku kepentingan antara lain melalui forum *focus group discussion*.

DAFTAR PUSTAKA (REFERENCES)

- Affan dan Yunianto, Roolis. (2010). Penerimaan Sumber Daya Alam Migas. Peranan Strategis PNBPN dalam APBN. Jakarta: Direktorat Jenderal Anggaran.
- Lubiantara, Benny. (2012). Ekonomi Migas: Tinjauan Aspek Komersial Kontrak Migas. Jakarta: PT Gramedia Mediasarana Indonesia.
- Murwanto, Rachmadi, Insyafiah, dan Subkhan. (2006). Manajemen Kas Sektor Publik. Jakarta: Lembaga Pengkajian Keuangan Publik dan Akuntansi Pemerintah (LPKPAP) Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK).
- Pudyantoro, A., Rinto. (2013). A to Z Bisnis Hulu Migas. Jakarta Selatan: Petromindo.
- Wibowo, Puji. (2017). Polemik Kebijakan Akuntansi Penerimaan Negara Bukan Pajak Sektor Hulu Migas. *Prosiding Konferensi Regional Akuntan IV*.
- Wibowo, Puji. (2010). Peranan Rekening Migas dalam Optimalisasi Pendapatan Negara. The Indonesian Budget Overview. Jakarta : Direktorat Jenderal Anggaran.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.
- Pemerintah Indonesia. (1982). Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1982 tentang Kewajiban dan Tata Cara Penyetoran Pendapatan Pemerintah dari Hasil Operasi Pertamina Sendiri dan Kontrak Production Sharing.
- Pemerintah Indonesia. (1999). Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Bersumber Dari Kegiatan Tertentu.
- Pemerintah Indonesia. (2009). Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2009 tentang Tata Cara Penentuan Jumlah, Pembayaran, Dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak.
- Kementerian Keuangan RI. (2015). Peraturan Menteri Keuangan Nomor 178/PMK.02/2015 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 113/PMK.02/2009 tentang Rekening Minyak dan Gas Bumi.
- Kementerian Keuangan RI. (2016). Peraturan Menteri Keuangan Nomor 124/PMK.02/2016 tentang Petunjuk Teknis Akuntansi Penerimaan Negara Bukan Pajak dari Kegiatan Usaha Hulu Migas